Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

25 657 Persoonsgebonden Budgetten

26 643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 249 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2016

Met deze brief informeer ik uw Kamer, voorafgaande aan de technische briefing van 22 juni a.s. en het algemeen overleg van 29 juni a.s., over de toekomst van de uitvoering van het pgb. Ik bespreek daartoe het onderzoek naar alternatieven voor de huidige uitvoering. Daarna ga ik in op de voortgang van de uitvoering, aan de hand van bijgesloten voortgangsrapportage van de ketenregisseur[1]. Tot slot ga ik in op de verantwoording van de SVB over de pgb-bestedingen 2015 in het gemeentelijk domein.

Conform de motie van de leden Potters en Van Dijk[2] heb ik met ketenpartners onderzoek laten verrichten naar alternatieven voor de huidige uitvoering van het pgb. Dit onderzoek stuur ik u hierbij toe[3]. In de opdracht voor dit onderzoek zijn de criteria genoemd in de motie van de leden Voortman en Dik-Faber meegenomen.[4]
Zoals in het onderstaande wordt toegelicht, is het op basis van dit onderzoek nog te vroeg om een definitieve keuze te maken uit de verschillende uitvoeringsvarianten (de «wie vraag»), maar kunnen nu wel substantiële stappen worden gezet naar een betere uitvoering (de «wat» vraag), waarbij onherroepelijk een taakherschikking plaatsvindt waarbij budgethouders en verstrekkers meer verantwoordelijkheid krijgen.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 26 643, nr. 401.
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[4] Kamerstuk 26 643, nr. 400.

kst-25657-249
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

1. Onderzoek «Alternatieve uitvoeringsvarianten PGB trekkingsrechten»

Bij het onderzoek zijn vier uitvoeringsvarianten voor het pgb betrokken:

- De nulvariant, met behoud van de huidige uitvoering van het trekkingsrecht en de door partijen vastgestelde «no regret» werkagenda.[5]
- De plusvariant, die doorbouwt op het verbeterplan dat in 2015 is opgesteld, met investeringen in de ICT van de SVB en in standaardisatie en procesvereenvoudigingen.
- De budgethoudervariant, met regie en verantwoordelijkheid over diverse functies in de keten voor de budgethouder, waarbij hij wordt ondersteund door een portaal met vergaand geautomatiseerde checks.
- Twee decentrale varianten, met uitvoering van het trekkingsrecht door gemeenten respectievelijk zorgkantoren.

Motie Bergkamp

Door het lid Bergkamp[6] is tijdens het debat van 8 maart jl. een met Per Saldo ontwikkeld uitvoeringsconcept aandragen. Uiteraard is van dit plan, dat mede door Per Saldo is ontwikkeld, uitgebreid kennis genomen. Het uitvoeringsconcept is na 8 maart door Per Saldo nader aangepast en uitgewerkt. Deze nadere uitwerking is de hierboven genoemde «budgethoudervariant». Zoals toegezegd aan mevrouw Bergkamp geef ik hierbij een reflectie op dit uitvoeringsconcept.

Belangrijke elementen uit het 8 maart aangedragen voorstel omvatten de geschetste verantwoordelijkheidsverdeling tussen budgethouder, verstrekker en betaler, maar ook het element van uniform werken. Daarmee zijn de argumenten zoals de onderzoekers die geven voor de budgethoudervariant op deze onderdelen ook van toepassing op het uitvoeringsconcept van het lid Bergkamp. De uitvoering van de betaalfunctie is in het voorstel van het lid Bergkamp belegd bij een reguliere bank. Door de onderzoekers is onderzocht wat nodig is om de betaalfunctie door een nieuwe partij uit te kunnen laten voeren. Deze partij zou ook een bank kunnen zijn.

Conclusies van het onderzoek

Het onderzoek naar de verschillende varianten leidt niet tot een eenduidige voorkeursvariant. Het onderzoek geeft inzicht in de voor- en nadelen van de verschillende varianten. Ten aanzien van de haalbaarheid van de diverse varianten concludeert het onderzoeksbureau dat er nog «witte vlekken» zijn, hetgeen ook logisch is, omdat sommige varianten nog de status van een «houtskoolschets» hebben. Witte vlekken betreffen de kosten, de transitietijd en de wijze waarop de varianten worden ingevoerd. Voor wat betreft de implementatie per 1 januari 2018 geven de onderzoekers aan dat dit met veel onzekerheden is omgeven. Hoewel alle indieners aangeven dat invoering per 2018 in hun variant haalbaar is, zien de onderzoekers verschillende redenen om uit te gaan van een langere doorlooptijd. Dit sluit ook aan bij eerdere opmerkingen van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en de commissie Elias, die allen aangeven dat de tijd genomen moet worden voor dergelijke majeure en complexe veranderingen en dat steeds het belang van de burger – en niet het systeem – centraal moet staan.

---

[5] Deze agenda heb ik u 17 maart jl. toegezonden (Kamerstuk 25 657, nr. 235).
[6] Kamerstuk 26 643, nr. 399.

Behoudens de uitspraak dat de onderzoekers de nulvariant niet aanraden (en dat deze bij alle betrokkenen op weinig tot geen draagvlak kan rekenen), doen de onderzoekers geen uitspraken over de weging van de verschillende varianten ten opzichte van elkaar. Wel concluderen de onderzoekers dat er, naast verschillen, drie gedeelde uitgangspunten tussen de varianten naar voren komen. Hiermee – zo stellen de onderzoekers – lijken uitgangspunten van een nieuw systeem te kunnen worden geformuleerd, waarover alle betrokkenen het eens zijn.

Alle ketenpartijen (verstrekkers, SVB, SZW, Per Saldo en BVKZ) delen het beeld van de onderzoekers dat het onderzoek een aantal elementen heeft opgeleverd die in een aangepast systeem van trekkingsrechten verankerd dienen te worden, te weten:
- Het op nieuwe wijze ontwikkelen van een portaal.
- Vergaand standaardiseren en digitaliseren.
- Taken en verantwoordelijkheden voor de verstrekker beter borgen.

Voorts wordt gedeeld dat onderzoek dient plaats te vinden naar noodzakelijke investeringen bij de SVB die op termijn overdraagbaar zijn en/of zich terugverdienen binnen de jaren die nodig zijn voor besluitvorming over en implementatie van een nieuwe variant.

De uitwerking van deze uitgangspunten leidt ertoe dat er onherroepelijk een taakherschikking plaatsvindt waarbij budgethouders en verstrekkers meer verantwoordelijkheden krijgen. In de bestuurlijke overleggen van 13 en 15 juni jl. hebben ketenpartners de conclusie getrokken dat een gezamenlijk traject vanuit deze gemeenschappelijke basis hun voorkeur heeft. Dit houd in dat er een grote verandering ten opzichte van de huidige situatie wordt ingezet. Dit overigens zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid op termijn een andere keuze te kunnen maken.

Het op nieuwe wijze ontwikkelen van een portaal

Het eerste gedeelde uitgangspunt betreft het op een nieuwe wijze ontwikkelen van een portaal. In alle varianten is veel aandacht besteed aan het dienstverlenings-concept dat voor de budgethouder beschikbaar zou moeten zijn: een portaal waarin de budgethouder regie kan voeren op zijn budget, liefst in de vorm van een app. In een dergelijk portaal kan de budgethouder bijvoorbeeld zorg-overeenkomsten invullen, declaraties indienen, wijzigingen doorgeven en facturen van zijn zorgverlener ontvangen. Ook zou een portaal de budgethouder overzicht en inzicht kunnen geven in de uitputting van zijn budget, in alle documenten die hem of haar aangaan (zoals ontvangen brieven en ingediende facturen) en in de status van zijn aanvragen, bijvoorbeeld of een zorgovereenkomst ter accordering bij de verstrekker ligt. Tot slot zou een portaal directe feedback bij het invullen van een declaratie of overeenkomst kunnen leveren, doordat controles worden geautomatiseerd. Zo weet een budgethouder bijvoorbeeld direct of een automatische betaling volgt of niet. Naast de budgethouder hebben ook de zorgverlener (voor het indienen van facturen en volgen van betalingen) en de verstrekker (voor inzicht in de stand van zaken bij budgethouders) baat bij en toegang tot een dergelijk portaal.

Het te ontwikkelen portaal zou het hart van het systeem van trekkingsrecht moeten worden. Dit onafhankelijk van de vraag «centraal versus decentraal organiseren van de uitvoering van het pgb»; gesprekken met alle partijen afgelopen tijd leren juist dat het veeleer gaat om het vinden van de goede balans tussen beiden. Het beoogde portaal moet daarom in haar ontwerp, ontwikkeling en beheer onafhankelijk zijn van een besluit over een toekomstige uitvoerder van de betaalfunctie. Bij het ontwikkelen van

een portaal – zo onderschrijven alle partijen – moet primair geredeneerd worden vanuit de budgethouder. Dat moet nu beter worden geborgd dan in de huidige situatie.

Vergaand standaardiseren en digitaliseren

De keuze voor een dergelijk portaal betekent een nader commitment aan vergaande standaardisering en digitalisering. De gewenste automatisering kan anders immers niet tot stand komen. Voor de budgethouder en zorgverlener betekent dit dat modelzorgovereenkomsten en -declaratieformulieren verplicht kunnen worden gesteld. Het gebruik van deze standaardformulieren voorkomt fouten, biedt budgethouders zekerheid en bescherming en maakt automatisering mogelijk. Standaardisatie betekent voor verstrekkers vooral het standaardiseren van het berichtenverkeer. Dit kan worden gerealiseerd doordat verstrekkers voor het trekkingsrechtenproces verplicht aansluiten op het Gemeentelijk Gegevensknooppunt (GGK) en VECOZO. Naast toekenningsberichten kunnen hier ook gestandaardiseerde berichten voor bijvoorbeeld zorgovereenkomsten worden gerealiseerd.

Taken en verantwoordelijkheden voor de verstrekker beter borgen

De gestandaardiseerde omgeving en het beoogde portaal laat de taken en verantwoordelijkheden van de verstrekker nadrukkelijk vrij. Daarbij gaat het in essentie om de beslissing of iemand een pgb krijgt en onder welke voorwaarden, om fraudebestrijding en om het bewaken van de kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van zorg en ondersteuning. Standaardiseren betreft ten principale enkel het administratief proces en belet de wettelijk verankerende beleidsvrijheid van verstrekkers op de inhoud van het pgb geenszins. Door de verstrekker aan de voorkant van het traject een grotere rol te geven, kan deze verantwoordelijkheid beter worden ingevuld. Verstrekkers krijgen daarom – zo stellen ketenpartijen voor – het voortouw bij de beoordeling van de zorgovereenkomst, inclusief de arbeidsrechtelijke toets die nu nog volledig door de SVB wordt uitgevoerd. Bovendien wordt de frontoffice, waar budgethouders vragen kunnen stellen over hun pgb, zoveel mogelijk verschoven van de SVB naar verstrekkers. Dit versterkt de 1-loket-gedachte. Het verplaatsen van de beoordeling van de zorg-overeenkomst vermindert bovendien het aantal «hoepels» en «loops» in het proces.

Onderzoeken van noodzakelijke investeringen bij de SVB

Met bovenstaande herschikking van de uitvoering van taken zijn veel functies in het stelsel toegedeeld. Dan resteren thans de betaalfunctie, het gegevensbeheer, het centraal register voor fraudedetectie en het expertisecentrum voor werkgeverstaken. Partijen achten het raadzaam en vragen de SVB deze functies te blijven uitvoeren gedurende de ontwikkeling en implementatie van een nader vervolg. Dit gezien het feit dat de continuïteit van betalen nog steeds voorop staat, nog geen ander besluit genomen kan worden en ook na een besluit een behoorlijke implementatietermijn geldt. Partijen geven hierbij aan dat investeringen in de ICT van de SVB noodzakelijk zijn. Ook gezien de hoge uitvoeringskosten op dit moment is het opportuun te onderzoeken of investeringen in de SVB zich binnen redelijke termijn terugverdienen.

Uitwerking gedeelde uitgangspunten door de ketenregisseur

In Bestuurlijk overleg met ketenpartners op 15 juni jl. is de gezamenlijke conclusie getrokken dat een logische vervolgstap is om de ketenregisseur de opdracht te verstrekken bovengenoemde uitgangspunten nader uit te

werken met alle betrokkenen. Ik wil de ketenregisseur, na overleg met de Kamer, verzoeken eind september te rapporteren over het portaal en de noodzaak tot investeren in de uitvoering bij de SVB. Hij kan dan in ieder geval rapporteren over het programma van eisen voor het portaal, over de kosten hiervan en over welke investeringen bij de SVB beoogd worden en doelmatig zijn. Ook kan hij dan duidelijkheid geven over het tijdpad (groei- en ontwikkelpad) van het portaal. Tot slot is het opdrachtgevers- en eigenaarschap van het portaal van belang, zowel gedurende de ontwikkeling als in een meer structurele situatie. Ook hierover kan de ketenregisseur dan rapporteren.

Bij de vraag naar de ontwikkeling van een portaal is het uitgangspunt dit te laten doen door een partij die daarmee veel ervaring heeft en onafhankelijk van de huidige systemen kijkt hoe een portaal het beste opgebouwd kan worden. Voor investering in de SVB geldt dat de ketenregisseur met alle ketenpartners zal onderzoeken welke investeringen in de SVB noodzakelijk danwel wenselijk zijn. Het uitgangspunt daarbij is een realistische en zakelijke analyse van de overdraagbaarheid en de terugverdientijd van de investeringen en de inpasbaarheid binnen de budgettaire kaders en afspraken daaromtrent. Investeringen die niet aan deze uitgangspunten voldoen, zijn niet opportuun. Het programma van eisen voor het portaal zal daarbij ook dienen als basis voor de achterliggende infrastructuur.

Met de hierboven beschreven aanpak streef ik naar een behoedzame en beheerste verbetering van de uitvoering van het pgb zonder afbreuk te doen aan de wens van ketenpartners om hiermee tempo te maken. De hierboven beschreven doorontwikkeling sluit bovendien een keuze voor één van de varianten in de toekomst niet uit.

Voor een succesvol vervolg is de inbreng en inzet van alle partijen noodzakelijk. De ketenregisseur borgt hierbij expliciet de inbreng van de budgethouders. Dan kan ook niet anders vanuit de premisse dat bij de ontwikkeling van het portaal primair geredeneerd moet worden vanuit de budgethouder. Tevens is voor verstrekkers een rol weggelegd. Dat is ook verstandig, omdat bijvoorbeeld bij zorgverzekeraars veel kennis aanwezig is over ontwikkeling en beheer van vergelijkbare portalen.

2. Voortgang werkagenda 2016, uitbetalingen en motie Keijzer

De ketenregisseur geeft in bijgesloten rapportage inzicht in de progressie op de «no regret» werkagenda die door ketenpartners is opgesteld.[7] De voortgang van deze agenda loopt op schema. Ook de uitbetalingen aan de zorgverleners van budgethouders blijven stabiel. In de maand mei zijn ruim 96% van de correct ontvangen declaraties binnen 10 werkdagen uitbetaald.[8]

In reactie op de motie van het lid Keijzer[9] over welke stappen in het verbeterplan getroffen worden en wat daarvan de kosten zijn, kan ik – naast verwijzing naar genoemde werkagenda – melden dat de meeste kosten van deze werkagenda vallen binnen de reguliere begroting van de SVB (€ 72,2 mln. voor 2016). Over incidentele kosten die zijn gemoeid met het afschaffen van het coulancebeleid, zoals gemeld in mijn brief van 10 juni jl., worden nog nadere afspraken gemaakt.

---

[7] Zie hierover ook Kamerstuk 25 657, nr. 235.

[8] De overige correct ontvangen declaraties zijn bijna allemaal binnen de wettelijke termijn van 30 dagen uitbetaald. Over februari, maart en april zijn respectievelijk 98%, 99% en 99% van de correct ontvangen declaraties binnen 10 werkdagen uitbetaald.

[9] Kamerstuk 26 643, nr. 396.

3. Verantwoording over de uitbetalingen in het gemeentelijk domein

In mijn brief van 10 juni jl. heb ik de Kamer geïnformeerd over de door de SVB afgegeven verantwoording en controleverklaring voor de pgb-bestedingen in de Wlz. Recent daarna zijn deze ook beschikbaar gekomen voor de Wmo 2015 en Jeugdwet. Hieruit blijkt dat voor een ruime meerderheid (85,54%) van de betalingen in de Wmo aan alle afgesproken eisen die gelden bij een volledige controle is voldaan. Bij de Jeugdwet is dit bij meer dan de helft (60,59%) van de uitbetalingen het geval. Bij de overige uitbetalingen in beide gemeentelijke domeinen ontbreken een of enkele gegevens in de zorgovereenkomst, zoals een BSN-nummer of KvK-nummer. In een beperkt aantal uitbetalingen is sprake van fouten in de declaraties, zoals een afwijkend aantal gedeclareerde uren ten opzichte van de zorgovereenkomst. Dit betekent niet dat hier dan ook geen geleverde zorg tegenover staat. Als fraude en/of misbruik wordt geconstateerd, zal terugvordering plaatsvinden. Over de rechtmatigheid in het sociaal domein is de Kamer reeds eerder geïnformeerd.[10]

4. Tot slot

Zoals toegezegd in mijn brief van 10 juni jl. (Kamerstuk 25 657, nr. 247) zal ik de Kamer na het zomerreces informeren over de stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen herinvoering van de volledige controle op declaraties per 1 oktober a.s. Eind oktober informeer ik de Kamer «regulier» over de voortgang van het trekkingsrecht. Ik geef dan ook een actualisatie van het beeld van de uitbetalingen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

[10] Brief van de Minister van BZK: Kamerstuk 34 300 VII, nr. 58.